



## REGIERUNGSRAT

26. April 2023

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**23.141 (22.205)**

---

Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG);  
Änderung

---

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

---

### **Zusammenfassung**

Der Grosse Rat hat am 15. November 2022 in 1. Beratung die Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG) mit 128 zu 0 Stimmen zum Beschluss erhoben. Die Gesetzesänderung beinhaltet eine Anpassung an die per 1. Januar 2021 totalrevidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung des Bundes sowie Weiterentwicklungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes.

Anlässlich der Beratung beschloss der Grosse Rat redaktionelle Änderungen sowie Prüfungsanträge zu § 9 Abs. 2 lit. e, § 11a Abs. 2 sowie § 18a Abs. 3 BZG-AG. Darüber hinaus forderte er den Regierungsrat auf, Möglichkeiten aufzuzeigen, mit denen sich der Erfolg der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung prüfen lässt.

In der vorliegenden Botschaft zur 2. Beratung sowie in der beigelegten Gesetzessynopse werden dem Grossen Rat die überarbeiteten Gesetzesbestimmungen zur Beschlussfassung unterbreitet.

---

## 1. Ausgangslage und Ergebnis der 1. Beratung

Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG) regelt mit dem zugehörigen Verordnungsrecht<sup>1</sup> unter anderem die Bereiche Führung, ABC-Schutz, Ausbildung, Verwaltung der Ersatzbeiträge, Telematik und Alarmierung sowie den Schutz kritischer Infrastrukturen. Die erfolgte Totalrevision der Bevölkerungsschutzgesetzgebung des Bundes mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2021 führt auf kantonaler Ebene zu Anpassungs- und Klärungsbedarf. Zudem beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat mit der vorliegenden Gesetzesrevision auch die Einführung einer obligatorischen Sicherheitsveranstaltung und die künftige Verwaltung der Ersatzbeiträge durch den Kanton.

Der Grosse Rat hat am 15. November 2022 in 1. Beratung die Änderung des BZG-AG mit 128 zu 0 Stimmen zum Beschluss erhoben. Gleichzeitig überwies er drei Prüfungsanträge und beschloss folgende redaktionelle Änderungen:

Er beschloss eine Umformulierung von § 9 Abs. 2 lit. e. Im Entwurf des Regierungsrats für die 1. Beratung lautete der Wortlaut der Norm wie folgt:

*e) [...] Erstellung einer regionalen Gefährdungsanalyse gemäss Vorgaben des Kantons.*

Die Gemeinden haben zukünftig die Aufgabe, eine regionale Gefährdungsanalyse zu erstellen. Diese Aufgabe können sie gestützt auf die verfassungsrechtlich gewährleistete Gemeindeautonomie beziehungsweise gemäss § 39 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) delegieren. Um die Möglichkeit der Delegation auch im Normtext zu verdeutlichen, hat der Grosse Rat die Norm präzisiert:

*e) [...] Sicherstellung der Erarbeitung einer regionalen Gefährdungsanalyse gemäss Vorgaben des Kantons.*

Ausserdem beschloss der Grosse Rat eine Änderung betreffend § 11a Abs. 2. Weil das Wort "einem" überflüssig ist, lautet der neue Wortlaut der Norm wie folgt:

*<sup>2</sup>Die Partner im Bevölkerungsschutz können in die Systeme eingebunden und bei einem Vorliegen wichtiger Gründe durch das zuständige Departement zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.*

Der Regierungsrat stimmt diesen Änderungen zu.

## 2. Prüfungsanträge

### 2.1. Prüfungsantrag zu § 18a

Der Grosse Rat hat mit folgendem Prüfungsantrag zu § 18a den Regierungsrat beauftragt die obligatorische Sicherheitsveranstaltung nach fünf Jahren hinsichtlich ihres Erfolgs zu überprüfen:

*"Der Regierungsrat zeigt die Möglichkeiten auf, mit denen nach fünf Jahren der Erfolg der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung überprüft werden kann, und legt auf die 2. Beratung eine sinnvolle Formulierung vor".*

#### 2.1.1 Mögliche Varianten zur Umsetzung des Prüfungsantrag

Bei der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung handelt es sich um eine neue öffentliche Aufgabe, die in den Bevölkerungsschutzregionen in Zusammenarbeit der Regionen mit dem Kanton erbracht

---

<sup>1</sup> Verordnung über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (BZV-AG) vom 22. November 2006, Verordnung über die Schutzdienstleistung und Kontrollführung des Zivilschutzes im Kanton Aargau (KV-ZS) vom 22. November 2006, Verordnung über die Warnung und Alarmierung im Kanton Aargau (Alarmierungsverordnung Aargau, AV-AG) vom 22. November 2006.

werden soll; dies mit dem Zweck, junge, nicht militärdienstpflichtige Menschen im Hinblick auf Sicherheitsthemen im Alltag, sicherheitspolitische Themen und Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Partnern des Bevölkerungsschutzes zu sensibilisieren und so einen Beitrag zu leisten, um dem Problem schrumpfender Bestände entgegenwirken zu können.

**a) Variante 1: Regelmässige Wirksamkeitskontrolle zuhanden Regierungsrat gemäss finanzrechtlichen Vorgaben mit einer vorgesehenen Frist**

Bereits § 2 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 beinhalten den Auftrag des Gesetzgebers an Regierungsrat und Verwaltung, die zur Erfüllung der Aufgaben erbrachten Leistungen (Geld-, Sach- und Dienstleistungen) auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Die Aufgaben sind mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erfüllen. Entsprechend dieser Norm sind Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen.

Gestützt auf diese gesetzliche Vorgabe ist das Departement Gesundheit und Soziales ohnehin und auch ohne zusätzliche Regelung gehalten, dem Regierungsrat regelmässig über den Erfolg und die Wirksamkeit der neuen Sicherheitsveranstaltung Bericht zu erstatten. Es hat ausserdem die notwendigen Änderungen bis hin zur Aufhebung der Veranstaltung zu beantragen, falls sich der angestrebte Zweck nicht erreichen lässt (für eine Aufhebung müsste anschliessend dem Grossen Rat die Aufhebung der Norm im BZG-AG beantragt werden). Eine zusätzliche Bestimmung in § 18a BZG-AG erübrigt sich vor dem Hintergrund der bestehenden finanzrechtlichen Grundlagen.

Allerdings lässt sich aus den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung gemäss § 2 Abs. 2 und 3 GAF keine regelmässige separate Berichterstattungspflicht im Sinne einer Erfolgs- und Wirksamkeitskontrolle über eine einzelne staatliche Aufgabe ableiten. Der Regierungsrat wird daher über die finanzrechtlichen Vorgaben hinaus nach spätestens fünf Jahren einmalig separat Bericht über die Wirksamkeit der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung an den Grossen Rat erstatten. Dies kann durch eine externe Evaluation erfolgen, die zusätzlichen finanziellen Aufwand bedeutet.

**b) Variante 2: Zusätzliche gesetzliche Regelung einer Wirksamkeitskontrolle mit vorgegebenen Intervallen zur Berichtserstattung an den Grossen Rat**

Schliesslich ist es im Sinne einer weiteren Variante und in Anlehnung an § 10 des Gesetzes über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz, SFG) vom 31. März 2009 möglich, ergänzend zu den bestehenden finanzrechtlichen Vorgaben den Regierungsrat laufend mit der Beobachtung der Entwicklung und Auswertung der Wirksamkeit der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung zu beauftragen und ihn mittels zu schaffender Bestimmung im BZG-AG zu verpflichten, dem Grossen Rat in regelmässigen Intervallen, konkret mindestens alle vier Jahre, über die Ergebnisse der Wirksamkeitskontrolle zu berichten. Ein neuer Absatz 5 zu § 18a wäre wie folgt zu formulieren:

*Der Regierungsrat beobachtet laufend die Entwicklung der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung. Er überprüft ihre Wirksamkeit und berichtet dem Grossen Rat mindestens alle vier Jahre über die Ergebnisse.*

**c) Bewertung der Umsetzungsvarianten**

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die bestehenden finanzrechtlichen Grundlagen zur Durchführung einer regelmässigen Wirksamkeitskontrolle bei neuen öffentlichen Aufgaben grundsätzlich ausreichend sind (Variante 1). Er ist bereit, unter Berücksichtigung und Umsetzung des Prüfungsauftrags dem Grossen Rat im Rahmen des Jahresberichts regelmässig über die Ergebnisse der von ihm durchgeführten Wirkungskontrollen zu berichten sowie die allenfalls notwendigen Anpassungen oder Aufhebungen im Gesetz zu beantragen (zum Beispiel im Rahmen einer nächsten Revision des BZG-AG). Er bevorzugt deshalb die Variante 1 und beantragt dem Grossen Rat, auf einen

zusätzlichen Absatz zur Evaluation im BZG-AG zu verzichten. Eine fixe Regelung einer Frist mit zwingender separater Berichterstattung (auch bei fehlendem Handlungsbedarf) im Sinne der Variante 2 erachtet der Regierungsrat als zu starr.

### **2.1.2 Messkriterien für die Überprüfung der Sicherheitsveranstaltung**

Um den Erfolg der Sicherheitsveranstaltung zu messen, kann der Regierungsrat sowohl quantitative als auch qualitative Kennzahlen festlegen.

#### **a) Quantitative Überprüfung**

Eine quantitative Überprüfung des Erfolgs der Sicherheitsveranstaltung kann über die Anzahl der rekrutierten Freiwilligen zum Beispiel im Zivilschutz erfolgen. Um den Einbruch der Bestandeszahlen im Zivilschutz infolge der Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 20. Dezember 2019 aufzufangen, braucht es pro Jahr mindestens 100 Anmeldungen für eine freiwillige Rekrutierung für den Zivilschutz oder die Armee. Diese Zahl ist eine Messgrösse für die Überprüfung des Erfolgs der Sicherheitsveranstaltung.

Die teilnehmenden Partner des Bevölkerungsschutzes erfassen anlässlich der Sicherheitsveranstaltung die Namen und Adressen der Interessierten und nehmen anschliessend mit diesen Kontakt auf beziehungsweise laden diese für den Rekrutierungsprozess ein. Die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz wertet das Ergebnis mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes aus. Es bleibt aber dabei, dass aus rechtlichen Gründen anlässlich der Sicherheitsveranstaltung keine Rekrutierung für die Polizei, die Feuerwehr, den Zivilschutz oder der Armee durchgeführt werden darf. Es gibt ein Rechtsgutachten, das dies bestätigt.<sup>2</sup> Die Vorgaben zur Rekrutierung für die Armee und den Zivilschutz sind im Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 beziehungsweise im BZG verankert. Die Kriterien zur Aufnahme in die Polizeischule hält das kantonale Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 fest und das kantonale Feuerwehrgesetz (FwG) vom 23. März 1971 regelt die Rekrutierung der Feuerwehr.

#### **b) Qualitative Überprüfung**

Die Einführung der Sicherheitsveranstaltung basiert nicht nur auf den Unterbeständen bei den Partnern im Bevölkerungsschutz, sondern soll die Teilnehmenden auch mit dem Thema Sicherheit im Alltag vertraut machen. Aus diesem Grund kann der Erfolg der Sicherheitsveranstaltung auch anhand der Beurteilungen der Teilnehmenden gemessen werden. Falls zum Beispiel 75 % der Teilnehmenden die Veranstaltung in einer Umfrage mit "gut" beurteilen und bestätigen, dass sie im Bereich Sicherheit etwas gelernt haben, war sie erfolgreich.

### **2.2 Prüfungsantrag zu § 18a Abs. 3 betreffend aufbietende Stelle**

Der Grosse Rat überwies ausserdem einen Prüfungsantrag zu § 18a Abs. 3 gut. Es sei zu prüfen, wer in diesem Fall die aufbietende Stelle ist. Der Wortlaut der Norm lautet wie folgt:

*Wer trotz Aufgebot nicht teilnimmt, wird durch die aufbietende Stelle erneut aufgeboten und verwarnet. Wer auch dem zweiten Aufgebot keine Folge leistet, wird durch die zuständige Behörde mit einer Busse bis Fr. 500.- bestraft.*

Die Teilnahme an der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung stellt einen Amtstermin dar. Die in der Region für den Bevölkerungsschutz zuständige Koordinationsstelle bezeichnet eine administrative und eine durchführende Stelle. Das Aufgebot zur Teilnahme an der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung hat durch die administrative Stelle spätestens sechs Wochen vor der Veranstaltung zu

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. iur. Georg Müller: Kurzgutachten zu Rechtsfragen betreffend Einführung einer obligatorischen Sicherheitsveranstaltung Bevölkerungsschutz vom 1. Juni 2022.

erfolgen. Für die Unterstützung dieser administrativen Arbeiten kann sie Angehörige des Zivilschutzes einsetzen. Die entsprechenden Präzisierungen sind in den neuen Verordnungsbestimmungen verankert. Pflichtige Personen, die nicht an der der Sicherheitsveranstaltung teilnehmen, sind von der administrativen Stelle aufzufordern, die Gründe hierfür zu erläutern. Sie kann die Person verwarren, falls diese keine plausiblen Gründe vorbringt. Danach bietet sie die pflichtige Person erneut auf. Bei einem neuerlichen, widerrechtlichen Nichterscheinen verzeigt die administrative Stelle die Person an die zuständige Staatsanwaltschaft. Sie wird danach nicht erneut aufgeboten.

### **2.3 Prüfungsantrag von Grossrätin Jeanine Glarner betreffend Einsatz der Gemeinderäte als zuständige Strafbehörde**

§ 18a Abs. 3 stellt derzeit folgende kantonrechtliche Strafnorm auf:

*Wer trotz Aufgebot nicht teilnimmt, wird durch die aufbietende Stelle erneut aufgeboten und verwarrt. Wer auch dem zweiten Aufgebot keine Folge leistet, wird durch die zuständige Behörde mit einer Busse bis Fr. 500.- bestraft.*

Auf die 2. Lesung hin soll der Regierungsrat prüfen, wie das Gesetz regeln kann, dass der Gemeinderat gemäss GG vom 19. Dezember 1978 die Busse ausspricht. Die vorliegende Strafnorm überlässt es dem Verordnungsgeber, die zuständige Strafbehörde (Staatsanwaltschaft oder Gemeinderat) zu bezeichnen.

Ist die Staatsanwaltschaft für die Strafverfolgung zuständig, führt sie das Verfahren nach Massgabe der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 im Strafbefehlsverfahren. Besteht eine Zuständigkeit des Gemeinderats, richtet sich das Strafverfahren im Vorverfahren nach der StPO, während im Einspracheverfahren die Regelung von § 112 Abs. 1–3 GG gilt (Einspracheverhandlung vor dem Gemeinderat oder einem Gemeinderatsmitglied mit Erlass eines begründeten Entscheids und Weiterzugsmöglichkeit an das Präsidium des jeweiligen Bezirksgerichts). Der Gemeinderat entscheidet ebenfalls im Strafbefehlsverfahren.

Bei einem Nichterscheinen zu einer obligatorischen Veranstaltung ist die Anwendung des einfacheren Ordnungsbussenverfahrens weder zulässig noch möglich. Das Ordnungsbussengesetz (OBG) des Bundes vom 18. März 2016 und das kantonale Ausführungsrecht (Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren [OBVV] vom 26. Mai 2021) geben vor, dass nur Polizeiorgane und einzelne spezifische Behörden Ordnungsbussen aussprechen dürfen (weder Staatsanwaltschaft noch Gemeinderat). Zudem muss das Polizeiorgan die massgebende Widerhandlung selber direkt feststellen, die beschuldigte Person identifizieren und ihr nach möglicher direkter Intervention eine Quittung ausstellen (vgl. Art. 2, 3, 6 und 9 OBG). Diese Vorgaben können bei einem Nichterscheinen zu einer obligatorischen Veranstaltungen nicht erfüllt werden, weshalb zwingend das ordentliche Strafbefehlsverfahren vor der zuständigen Staatsanwaltschaft oder vor dem zuständigen Gemeinderat zum Zug kommt.

Folgende Vor- und Nachteile sprechen aus Sicht des Regierungsrats für ein Festhalten an einer staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeit für den Erlass von Strafbefehlen und gegen eine Zuständigkeit des jeweiligen Gemeinderats:

- Eine gemeinderätliche Zuständigkeit bedeutet einen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Gemeinden. Die Bezeichnung der Staatsanwaltschaft als zuständige Behörde entlastet die Gemeindebehörden deutlich.
- Die Staatsanwaltschaften beschäftigen sich als professionelle Behörden täglich und vollberuflich mit ähnlichen Straftatbeständen und Strafverfahren und verfügen über eine grosse Routine im Strafbefehlsverfahren als Massengeschäft. Die Staatsanwaltschaften (Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte, gegebenenfalls mit Beizug der Regionalpolizeien bei Befragungen) können die Beurteilung des vorliegenden Straftatbestands im Rahmen ihres Routine- und

Massengeschäfts mit wenig Zusatzaufwand und ohne Erhöhung des Stellenplans bewältigen (wenn korrekte Strafanträge vorliegen und die zuständigen Behörden die Aufgebote und Verwar- nungen korrekt zugestellt haben). Bei erhobenen Einsprachen gegen Strafbefehle erfolgt eine Überweisung des Strafbefehlsdossiers an das zuständige Bezirksgerichtspräsidium.

- Bei einer Zuständigkeit des Gemeinderats muss der Gemeinderat als Milizbehörde mit weniger Erfahrung und Routine im Strafrecht das rechtsstaatlich korrekte Strafbefehlsverfahren durchfüh- ren und im Rahmen von Gemeinderatssitzungen die Erfüllung des Straftatbestands beurteilen so- wie rechtlich begründete Strafbefehle aussprechen. Ebenfalls muss der Gemeinderat oder ein Mitglied des Gemeinderats die anschliessende Einspracheverhandlung durchführen und einen begründeten Einspracheentscheid erlassen. Insbesondere das zusätzliche Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat führt im Vergleich zur Variante "Zuständigkeit Staatsanwaltschaft" neben dem geringeren Fachwissen zu mehr Aufwand und weniger Effizienz des Strafverfahrens.
- Wenn bei einem Entscheid für eine gemeinderätliche Zuständigkeit im Strafverfahren die Effizienz des Strafverfahrens – namentlich durch einen Verzicht auf das zusätzliche Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat – erhöht werden soll, ist zu berücksichtigen, dass dieses Einspracheverfah- ren in § 112 GG für alle Strafverfahren in der gemeinderätlichen Zuständigkeit vorgesehen ist. Demzufolge müsste § 112 GG mittels Fremdänderung mit einer Spezialbestimmung für die obli- gatorische Sicherheitsveranstaltung ergänzt werden oder im BZG-AG eine Spezialbestimmung geschaffen werden, die ausdrücklich und in Abweichung von § 112 GG einen Verzicht auf das Einspracheverfahren vorsieht. Strafbefehle beziehungsweise Einspracheentscheide des Gemein- derats kann man nach der aktuellen Bestimmung anschliessend beim zuständigen Bezirksge- richtspräsidium und anschliessend beim Obergericht anfechten. Dabei würde es sich um eine sin- guläre Modifikation des gemeinderätlichen Strafverfahrens handeln.

Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat an der Bezeichnung der Staatsanwaltschaft als zustän- dige Behörde fest.

### 3. Auswirkungen

Betreffend die Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden ist auf die Ausführungen in der Botschaft zur 1. Beratung zu verweisen. Die Durchführung der Strafbefehlsverfahren wegen Nichterscheins an der obligatorischen Sicherheitsveranstaltung können die Staatsanwaltschaften im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen bewältigen.

### 4. Weiteres Vorgehen

2. Beratung Kommission	Mai 2023
2. Beratung Grosser Rat	Juni 2023
Redaktionslesung und Publikation	August bis September 2023
Referendumsfrist	September bis November 2023
Inkraftsetzung	1. Januar 2024

---

## Zum Antrag

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

---

## Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG-AG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

## Regierungsrat Aargau

### Beilage

- Synopse Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG)